

우리나라 배출부과금제도의 문제점과 개선방향



박 준 우 / 상명여대 경제학과 교수

1. 배출부과금제도의 의의와 이행제도의 특성

배출부과금 제도는 오염물질 배출에 따른 환경오염비용을 오염자부담원칙에 따라 배출자에게 부담시키는 제도로서 일반적으로 오염물질 배출량에 비례하여 부과금이 증가하는 종량세의 형태를 띤다. 이 제도는 환경오염의 사회적비용(외부비용)을 배출자가 지불하는 사적비용(내부비용)으로 전환시킴으로서 배출자로 하여금 스스로 오염물질 배출을 억제하도록 유도하고 오염물질 배출억제의 순사회편익을 극대화하는 데 정책의 목표를 둔다. 부과금 제도하에서 배출업자는 오염물질의 배출억제비용이 부과금을 초과하지 않는 한도내에서 오염물질을 자체적으로 처리하게 됨으로 사회전체의 오염물질 처리비용이 환경오염의 피해액보다 낮은 수준에서 유지됨으로 부과금 요율이 환경오염의 한계비용수준에서 결정된다면 환경정책의 순편익이 극대화되

게 된다. 이러한 배출부과금 제도의 정책목표를 효과적으로 달성하기 위하여는 먼저 수역별 환경기준(오염물질별 일일 배출허용총량)과 동 기준을 유지하기 위하여 배출업체에서 처리하여야 하는 오염물질목표량이 결정되어야 한다. 그리고 배출되는 오염물질 단위당 부과하여야 할 부과금 요율을 목표처리량의 한계비용 수준에서 결정함으로써 환경정책의 사회적 순편익을 극대화시키는 최적화를 도모할 수 있게 된다.

이와같이 배출부과금 제도는 경제적 유인을 통하여 배출업자의 자율적인 배출억제 노력을 유도하고 적정요율을 통하여 오염물질 처리비용을 최소화하는 데 목적이 있다. 그런데 현재 우리나라의 배출부과금 제도는 이와같은 배출부과금 제도의 경제적 유인제도로서의 특성보다 기준농도를 초과하는 폐수배출에 대하여 벌과금적 성격의 부과금을 부과하는 행정규제적 성격이 강하다. 이러한 제도적 특

“

부과금 기준을, 현재의 농도기준에서 총량기준으로 전환하는 데 있어서는 부과금 부과대상 배출업체의 결정이나 부과금의 산출의 기준을 총량기준으로 할 뿐 아니라 수계별 또는 지역별로 배출허용총량을 먼저 결정하여야 한다.

”

성으로 인하여 우리나라의 배출부과금 제도는 환경의 질을 일정한 상태(환경기준) 이상으로 유지하는데 있는 환경정책의 본질적인 목표를 제대로 달성하기가 어렵다는 문제점을 안고 있다. 또 부과금 요율의 적정책정이 보장되지 않아 환경방지비용의 최소화가 이루어지지 않고 있는 실정이다. 다음에는 우리나라의 현행 부과금 제도가 가지고 있는 문제점을 살펴보다.

2. 현행 배출 부과금 제도의 문제점

(1) 환경기준의 불확정

첫째로 현행 배출부과금 제도하에서는 정책이 의도하는 목표로서의 환경기준이 정해져 있지 않았다. 현재 수역별로 오염물질별 기준농도가 정해져 있으나 이것은 부과금 부과기준의 역할만 할 뿐 결과적으로 동 수역에서 유지되는 수질기준과는 아무런 상관이 없다. 따라서 배출업체수나 배출업체의 배출량의 변화에 따라 오염물질의 배출량이 변하게 되며 환경정책의 정책목표나 효과가 불확정상태에 있게 된다.

(2) 농도기준의 문제점

둘째로 현행 제도에서는 부과금 부과기준이나 금액산출기준이 배출되는 오염물질의 총량이 아닌 농도기준으로 되어 있는 결과, 1) 폐수를 기준이하의 농도로 희석하여 배출시 제제의 수단이 없을 뿐 아니다 2) 지역별로 허용되는 오염물질 배출총량의 차이가 기준농도와 비례성이 없어서 지역별 차등의 의의를 전혀 살리지 못하고 있다.

(3) 기준이하에 대한 부과금 면제

셋째로 배출부과금을 오염물질의 농도가 기준치를 초과하는 폐수방류에 대해서만 부과함으로써 기준 이하의 폐수방류에 대한 제제수단이 없다.

(4) 지역별 부과계수의 자의성

넷째로 지역별 부과금 요율의 차이를 정당화할

근거가 없다는 것이다. 일반적으로 동일량의 오염물질 배출에 대해서도 지역별 환경피해의 경제적 가치는 오염이 어떤 지역에 발생하는가에 따라 달라진다. 이와같은 물리적으로 동일한 오염의 피해가 지역간에 다르게 나타나는 점을 반영하기 위하여 현행 부과금 제도는 지역 부과계수제도를 도입하고 있는 데 이것은 매우 타당한 것으로 간주된다. 그러나 실제 사용되고 있는 지역부과계수와 폐수량 단위당 피해액의 지역간 차이 사이에 아무런 상관관계가 없어 지역부과계수 도입의 취지를 살리지 못하고 있다.

(5) 초과율별 부과금 누진제도의 문제점

다섯째 부과금 산정에 있어서 현행 제도는 초과율별로 누진계수를 적용하고 있는데 이것은 배출업체의 과다한 폐수배출을 억제하는 데 목적을 두고 있는 것으로 보인다. 그러나 초과계수 제도와 같이 폐수량이 많아 질수록 비례이상으로 부과금이 늘어나게 되면 배출업체는 당초 제도에서 전제한 한계비용 이상이 소요되더라도 부과금 보다 적은 한 과도한 부과금 납부를 피하기 위하여 폐수처리를 하게 된다. 결과적으로 폐수처리량이 당초 제도에서 의도하는 수준을 초과하여 과도하게 처리하게 되며 이러한 과도한 폐수처리는 사회전체의 폐수처리에 따른 한계비용이 폐수처리로 인한 환경개선의 한계편익을 초과하게 함으로서 제도의 정책적 효율성을 떨어 뜨리게 되는 것이다.

(6) 부과금 요율의 비현실성

마지막으로 부과금 제도는 원칙적으로 폐수배출

로 인한 환경오염의 사회비용을 기준으로 책정되어야 하는 데 아직은 오염의 사회비용파악이 제대로 이루어져 있지 않기 때문에 배출업체의 폐수처리비용을 기준으로 부과금을 산출하는 것이 일반적이다. 그런데 현재의 부과금 요율은 폐수처리비용을 제대로 반영하지 못하고 있다.

3. 배출부과금 제도 개선안

가. 장기 개선 방향

(1) 경제적 유인제도로서의 부과금제도의 원칙 재정립

우리나라의 현행 부과금제도의 특징이라고 할 벌과금적 성격은 배출억제효과도 없으면서 경제적 유인책으로서의 부과금제도의 정책효율성을 저하시키고 있기 때문에 이러한 규제적 성격을 배제하여 경제유인제도로서의 형태를 유지하는 것이 필요한 일이다. 현행 부과금 산출공식에서 배출폐수의 농도가 증가함에 따라 부과금이 비례이상으로 많아지게 되어 있는 초과계수 제도를 폐지하고 기준위반의 횟수에 비례하여 부과금을 증가시키는 누적위반 계수제도도 폐지하여야 한다.

(2) 부과금 납부기준의 폐지

다음으로 부과금 납부기준을 폐지하고 모든량의 오염물질 배출에 대하여 배출부과금을 부과하여야 한다. 그리하여 아무리 적은 량이라도 오염물질을 배출하는 업체는 모두 배출량에 상응하는 부과금을 납부하게 하여야 한다.

(3) 총량기준으로의 전환

부과금 납부기준의 폐지와 함께 부과금 산출기준을 오염물질의 농도가 아닌 오염물질의 배출총량으로 바꾸어야 한다. 현행 제도도 물론 농도에 배출량을 곱함으로써 결과적으로 오염물질 배출량에 비례하여 부과금액이 결정되지만 부과금 요율 자체가 배출되는 오염물질의 량에 대해서 정해져야 한다. 부과금 기준을 현재의 농도기준에서 총량기준으로 전환하는 데 있어서는 부과금 부과대상 배출업체의 결정이나 부과금의 산출의 기준을 총량기준



으로 할 뿐 아니라 수계별 또는 지역별로 배출허용총량을 먼저 결정하여야 한다. 즉 지역이나 수계별로 총량지표에 의한 환경기준을 설정하고 그 기준을 유지하기 위해서 허용가능한 배출 총량을 결정하고 그 총량을 처리하는 데 소요되는 비용과 같은 수준에서 부과금을 결정함으로써 수계별 또는 지역별 환경기준이 일정하게 유지되도록 하여야 한다.

(4) 지역부과계수의 조정

일반적으로 오염물질 배출의 환경피해는 체증하는 경향이 있기 때문에 배출량의 크기에 따라서 오염물질 단위배출량당 환경오염의 정도가 달라진다. 그리고 오염물질 배출량은 업종에 따라서 다르기 때문에 환경오염의 정도도 업종에 따라서 달라진다. 또 여기에서 우리가 유추할 수 있는 것은 업종에 따라 입지조건이 다르기 때문에 같은 수계지역에는 유사한 업종이 집중되는 경향이 있기 때문에 배출업체의 소재지역(수계)에 따라 같은 량의 오염물질 배출이 환경에 미치는 영향이 다르게 될 것이라는 사실이다. 부과금 제도가 효율적인 것이 되기 위해서는 이와같은 업종간 폐수배출의 정도와 배출업체의 소재지역에 따른 환경피해액의 상대적 차이를 반영하여 부과금 요율이 차등화되어야 한다. 부과금액이 폐수의 방류지역에 따라 확일적으로 차등화되어 있는 현행의 지역부과계수를 재조정하여 오염물질의 배출로 영향을 받는 지역의 특성을 반영하도록 하여야 한다.

(5) 부과금 정책의 효율성 제고를 위한 새로운 제도 도입

우리나라 배출업체의 폐수 처리능력이나 경제적 효율성은 업종간에 심한 차이를 보이고 있으며 이로 부터 우리는 같은 업종 내라도 업체간 심한 차이를 보이리라는 것을 쉽사리 유추할 수 있다. 따라서 오염업체간 오염물질 처리비용에 상대적 격차가 심한 경우에 사회전체의 오염물질 처리비용을 절감하기 위한 오염권 거래제도(Marketable Permit System)의 도입가능성을 예견할 수 있다. 오염권 거래제도는 일정 지역에 대하여 총량지표에 의한 환경기준을 설정한 다음 그 기준을 유지하기 위하여 요구되는 오염물질 배출허용량을 결정하고 그 총량을 현재의 오염업체에 대하여 적정기준으로 할당한다. 그러면 오염업체는 할당받은 범위내에서는 오염물질을 배출할 수 있는 일종의 권리가 부여되며 할당받은 범위를 초과하여 오염물질을 배출한 업체는 그 잉여분을 다른 오염업체에 양도함으로써 양도받은 업체는 할당량을 초과하여 배출할 수 있게 허가하는 제도이다. 이러한 오염권 거래제도하에서는 오염권에 가격이 설정되는 결과 모든 오염업체의 오염물질 처리의 한계비용이 오염권의 가격을 매개로 하여 균등화되게 되기 때문에 사회전체의 오염물질 처리비용이 최소화된다.

나. 단기 개선안 및 제도보완

이상의 장기 개선안은 환경기준을 총량기준으로 전환하기 위한 기술적인 여건이 충족되어 있어야 하고 총량환경기준의 설정을 위한 사회의 의사결정 기구가 마련되어 있어야 한다. 또 합리적인 부과금 요율의 산정을 위한 기초 연구와 조사가 선행되어야 하고 배출업체의 수용태세가 갖추어져 있어야 할 뿐 아니라 환경 관리 당국도 부과금산출을 위한 배출업체의 파악과 배출량의 측정을 위한 행정능력을 갖추고 있어야 한다. 그러나 현재로는 단기간에 이와같은 제반 여건을 갖추기는 매우 어려운 실정에 있어 그러한 여건이 갖추어지기 전이라도 현행 제도의 문제점을 보완하기 위한 단기적 개선안도 과도적으로 필요하다.

(1) 배출업체의 재정부담 경감조치

첫째로 부과금 납부기준의 폐지로 인하여 배출업체가 갑작스럽게 부담하게 될 재정부담을 완화시키기 위한 제도적 보완치가 필요하다. 아직 우리의 가격이나 시장기구는 상품생산비에 오염물질 처리비용이 완전히 반영되는 것을 허용하지 않고 있기 때문에 부과금액의 증가는 대부분이 배출업체의 부담으로 되기가 쉬우며 현재 기준이하의 폐수배출업체가 대부분이 영세업체인 점에 비추어 체납과도산의 문제가 염려된다. 따라서 과도기적으로 영세업체에 대한 부과금 부담을 덜어 주기 위한 조치가 필요하다. 예를 들면 일정기간동안 예고제를 실시한다든가 기준치 이하의 폐수 방류에 대하여 별도의 요율에 의한 부과금을 부과하면서 점차 정상요율로 조정하여 가는 방법, 또는 영세업체의 폐수처리시설에 대한 용자나 보조금 지급방법등을 생각할 수 있다.

(2) 부과금 부과대상의 제한

부과금 부과기준폐지의 또 다른 문제점은 환경당국의 업무량 증가이다. 현재의 기구나 인력으로 는 실제로 오염물질을 배출하는 모든 업체를 관리하기가 불가능하다고 할 수 있다. 이러한 차원에서 배출업체의 양성화 문제도 함께 고려되어야 한다. 제도가 원래의 취지를 살리기 위해서는 모든 배출업체가 차별없이 부과금을 납부하여야 하지만 이러한 목적을 제대로 달성하기 위해서는 환경당국의 행정능력이 크게 늘어나지 않으면 안된다. 그러나 현실적으로 단시일에 환경당국의 행정능력을 신장 시키기는 어렵기 때문에 절충안으로 현재의 부과금 부과대상을 환경당국의 능력범위내로 줄이는 것도 생각해 볼 수 있다. 즉 현재의 부과금 부과대상 오염물질을 환경에 대한 위해가 크고 또 통제가 가능한 몇가지 종류로 제한하는 것이다. 정책목표는 과욕적으로 높여놓고 업무량이 많다고 해서 제도를 원래 취지에서 이탈시키기 보다 당분간은 부과대상을 제한하면서도라도 제도를 제대로 운용하는 것이 보다 합리적이며 향후라도 정부의 능력이 증가하게 되면 그때 가서 대상을 늘려 나가는 것도 가능할 것이다.